

Zeitschrift für

# Parlaments fragen

Herausgegeben von  
der Deutschen Vereinigung  
für Parlamentsfragen

Jahresinhaltsverzeichnis

11. Jahrgang 1980



Westdeutscher Verlag

# Inhalt Heft 1—4

## Heft 1

<b>EDITORIAL</b> . . . . .	3
<b>DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN</b>	
Grenzen für den politischen Sprechstreit? ( <i>Günter Mann</i> ) . . . . .	5
Kandidatenauslese für den Bundestag über die Landesliste. Eine Fallstudie über die Aufstellung der CSU-Landeslisten zu den Bundestagswahlen 1957 und 1961 ( <i>Alf Mintzel u. a.</i> ) . . . . .	18
Das parlamentarische Fragerecht unter dem Grundgesetz ( <i>Dieter G. Bodenheim</i> ) . . . . .	38
Der Lohnsummensteuer-Konflikt: Anlaß zu einer Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinde? ( <i>Joachim Jens Hesse</i> ) und <i>Richard R. Klein</i> ) . . . . .	53
<b>AUFSÄTZE</b>	
<i>Rainer-Olaf Schultze</i> Wahltagbefragung — Chance und Gefahr . . . . .	73
<i>Michael Antoni</i> Grundgesetz und Sperrklausel. 30 Jahre 5 %-Quorum — Lehre aus Weimar? . . . . .	93
<i>Gertrude Lübke-Wolff</i> Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Zur Diskussion über die Reichweite des § 34 StGB und über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung des Ausnahmezustandes . . . . .	110
<b>LITERATUR</b>	
<i>Rezensionen</i>	
Streitbare Demokratie und Verfassungstreue ( <i>Eckhard Jesse</i> ) . . . . .	126
Zur Geschichte direkt demokratischer Entscheidungsfindung ( <i>Reinhard Schiffers</i> ) . . . . .	128
Handliche hessische Landeskunde ( <i>Werner Wolf</i> ) . . . . .	129
<i>Bibliographische Informationen</i> . . . . .	131
<i>Aufsatzreferate</i> . . . . .	136
<b>MITTEILUNGEN</b> . . . . .	140
<b>GESETZGEBUNG ZUM PARLAMENTSRECHT</b> . . . . .	143
Einladung zur Mitgliedschaft in der <b>DEUTSCHEN VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFRAGEN</b> . . . . .	146

## Heft 2

EDITORIAL	151
-----------	-----

### DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN

Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 18. März 1979 ( <i>Peter Haungs und Eckard Jesse</i> )	153
Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 18. März 1979. Nur scheinbare Stabilisierung bei Erfolgen der Alternativen? ( <i>Horst W. Schmollinger</i> )	167
Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom 29. April 1979 ( <i>Martin Schumacher</i> )	181
Die Bremer Bürgerschaftswahl vom 7. Oktober 1979 ( <i>Reinhold Roth</i> )	196
Die baden-württembergische Landtagswahl vom 16. März 1980 ( <i>Hans-Peter Biege, Hans-Joachim Mann und Hans-Georg Webling</i> )	211
Die saarländische Landtagswahl vom 27. April 1980 ( <i>Adolf Kimmel</i> )	222
Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 11. Mai 1980 ( <i>Ursula Feist und Klaus Liepelt</i> )	237
Ergebnisse der Landtagswahlen 1946 – 1979 ( <i>Suzanne S. Schüttemeyer</i> )	250
Wahlverhalten der Jungwähler ( <i>Ferdinand F. Müller</i> )	256
Zur Problematik von Wahlkampfabkommen: Das Beispiel der Vereinbarungen vom 19. März 1980 ( <i>Götrik Wewer</i> )	264

### AUFSÄTZE

<i>Manfred Berger, Wolfgang G. Gibowski, Dieter Roth und Wolfgang Schulte</i> Vor der Bundestagswahl 1980	272
<i>Rainer-Olaf Schultze</i> Nur Parteienverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge.	292

### LITERATUR

#### Rezensionen

Ausgewählte Wahlliteratur 1976 – 1980 ( <i>Klaus G. Troitzsch</i> )	314
Regierungsstabilität und demokratische Kontrolle in den Bundesländern ( <i>Christoph Gusy</i> )	318
Zehn Jahre sozialliberale Politik: Aufbruch zur Bewahrung ( <i>Hans-Joachim Winkler</i> )	319
Wahlkampf in Theorie und Praxis ( <i>Götrik Wewer</i> )	320
Zum Trost der Philosophie: Ein Politiker-Buch <i>Friedrich Karl Fromme</i> über: Helmut Schmidt, „Der Kurs heißt Frieden“	321
Vom Berge der Erkenntnis: Rückwärts gewandte Prophetie <i>Nina Grunenberg</i> über: Franz Josef Strauß, „Gebote der Freiheit“	325
<i>Bibliographische Informationen</i>	327
<i>Aufsatzreferate</i>	329

MITTEILUNGEN	332
--------------	-----

GESETZGEBUNG ZUM PARLAMENTSRECHT	333
----------------------------------	-----

Einladung zur Mitgliedschaft in der DEUTSCHEN VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFRAGEN	338
---	-----

## Heft 3

<b>EDITORIAL</b> . . . . .	343
 <b>DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN</b>	
Parlament und Außenpolitik: Das britische Beispiel ( <i>David Allen und Paul Byrne</i> ) . . . . .	345
Verfassungsreform und Parlamentsreform. Zu den Vorschlägen der Expertenkommission für die Vorbereitung der Bundesverfassung und der Kommission für die Zukunft des Parlamentes in der Schweiz ( <i>Gerhard Schmid</i> ) . . . . .	361
Repräsentiert der Nationalrat die gesellschaftlichen Probleme der Schweiz? Eine Analyse der Tages-Anzeiger-Umfrage zu den Nationalratswahlen 1979 ( <i>Gerhard Schmidtchen</i> ) . . . . .	366
Die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union. Parlamentarische Legitimationsprobleme transnationaler Militärpolitik ( <i>Lutz Leinert</i> ) . . . . .	386
Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern ( <i>Eckart Bomsdorf</i> ) . . . . .	396
 <b>AUFSÄTZE</b>	
<i>Wolf-Dieter Karl</i>	
Unkontrollierte Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik? Zu Problemen der parlamentarischen Legitimation außenwirtschaftspolitischer Entscheidungen . . . . .	404
<i>Joachim Krause</i>	
Außenpolitische Opposition im und über den Bundesrat. Eine Fallstudie am Beispiel der Auseinandersetzungen um die Ratifizierung der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975 . . . . .	423
<i>Adrienne Windhoff-Héritier</i>	
Der Funktionsverlust des Föderalismus in der Konkordanzdemokratie . . . . .	441
 <b>LITERATUR</b>	
<i>Rezensionen</i>	
Kongreß und Außenpolitik: Neuere Diskussionsbeiträge ( <i>Monika Medick</i> ) . . . . .	455
Eliten in der deutschen Außenpolitik ( <i>Klaus-Dieter Laske</i> ) . . . . .	460
Datenbank zur Geschichte des Deutschen Bundestages ( <i>Herbert Schneider</i> ) . . . . .	462
Beratung – neuer Ansatz in der Demokratietheorie ( <i>Klaus Simon</i> ) . . . . .	463
Neue Literatur zum schweizerischen Regierungssystem ( <i>Gerhard Schmid</i> ) . . . . .	465
<i>Bibliographische Informationen</i> . . . . .	469
<i>Aufsatzreferate</i> . . . . .	472
 <b>GESETZGEBUNG ZUM PARLAMENTSRECHT</b> . . . . .	476

<b>EDITORIAL</b> . . . . .	479
----------------------------	-----

## **DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN**

Rücktritte von Regierungsmitgliedern in Bund und Ländern seit 1970 ( <i>Peter Schindler</i> ) . . . .	481
Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ( <i>Hans-Achim Roll</i> und <i>Annemarie Rüttger</i> ) . . . . .	484
Synopse der alten und neuen Geschäftsordnung des Bundestages ( <i>Hans-Achim Roll</i> und <i>Annemarie Rüttger</i> ) . . . . .	493
Parlamentspräsidenten und Amtseid ( <i>Wolfgang Härth</i> ) . . . . .	497
Zulässigkeit geheimer Abstimmungen im Parlament ( <i>Erich Röper</i> ) . . . . .	503
Zur Mitgliedschaft von Personen ohne Abgeordnetenmandat in Parlamentsfraktionen ( <i>Joachim Linck</i> ) . . . . .	511

## **ENTSCHEIDUNGEN ZUM PARLAMENTSRECHT**

Zur Unvereinbarkeit von Kirchenamt und Abgeordnetenmandat ( <i>Ludger-Anselm Versteyl</i> ) . .	518
Zu den Grenzen des Ablehnungsrechts der Rundfunkanstalten bei Wahlwerbesendungen politischer Parteien ( <i>Peter Franke</i> ) . . . . .	521
Zur Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Rechtsanwaltsberuf ( <i>Gerald Kretschmer</i> ) . .	527
Tendenzen und Folgen der Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt ( <i>Peter Cornelius Mayer-Tasch</i> mit <i>Wolf-Dieter Kohler</i> ) . . . . .	530
Politische Werbung auf der Straße ( <i>Joachim Baltes</i> ) . . . . .	537
Keine Indemnität eines Landtagsabgeordneten bei der Publizierung einer schriftlichen Anfrage ( <i>Klaus Warnecke</i> ) . . . . .	540
Parlamentarisches Mandat in Hochschulgremien ( <i>Uwe Thaysen</i> ) . . . . .	543

## **AUFSÄTZE**

<i>Gerd-Michael Hellstern</i> und <i>Hellmut Wollmann</i> Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen? . . . . .	547
<i>Rüdiger Kipke</i> Der Einfluß bürokratischer Interessen in der Gesetzgebung am Beispiel der Reform des Staatshaftungsrechts. Eine Fallstudie . . . . .	568
<i>Peter Badura</i> Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister . . . . .	573

## **DISKUSSION**

Die politische Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit: Lehren aus der Praxis . . . . .	583
<i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i> Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Eine Erwiderung . . . . .	591

## **LITERATUR**

<i>Rezensionen</i> Das Parlamentsrecht im politischen Prozeß ( <i>Christoph Gusy</i> ) . . . . .	596
Neues Nachschlagewerk zum Parteiensystem der Bundesrepublik ( <i>Rüdiger Bredthauer</i> ) . . . .	597
Linksparteien in Großbritannien und Skandinavien ( <i>Christoph Royen</i> ) . . . . .	600
Intelligenter Problemaufriß zur Kommunalpolitik ( <i>Hermann Borghorst</i> ) . . . . .	601
<i>Aufsatzreferate</i> . . . . .	603

<b>GESETZGEBUNG ZUM PARLAMENTSRECHT</b> . . . . .	605
Einladung zur Mitgliedschaft in der <b>DEUTSCHEN VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFRAGEN</b> . . . . .	614

## Register der Autoren

<i>Allen, David</i> und <i>Paul Byrne</i> : Parlament und Außenpolitik: Das britische Beispiel . . . . .	345-360
<i>Antoni, Michael</i> : Grundgesetz und Sperrklausel. 30 Jahre 5 % – Quorum – Lehre aus Weimar? . . . . .	93-109
<i>Badura, Peter</i> : Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister . . .	573-582
<i>Baltes, Joachim</i> : Politische Werbung auf der Straße . . . . .	537-539
<i>Berger, Manfred</i> , <i>Wolfgang G. Gibowski</i> , <i>Dieter Roth</i> und <i>Wolfgang Schulte</i> : Vor der Bundestagswahl 1980 . . . . .	272-291
<i>Biege, Hans-Peter</i> , <i>Hans-Joachim Mann</i> und <i>Hans-Georg Webling</i> : Die baden-württembergische Landtagswahl vom 16. März 1980 . . . . .	211-222
<i>Bodenheim, Dieter G.</i> : Das parlamentarische Fragerecht unter dem Grundgesetz . . . . .	38- 53
<i>Böckenförde, Ernst-Wolfgang</i> : Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Eine Erwiderung . . . . .	591-595
<i>Bomsdorf, Eckart</i> : Die Kräfteverteilung im Europa-Parlament nach Fraktionen und Ländern . . . . .	396-403
<i>Byrne, Paul</i> und <i>David Allen</i> : Parlament und Außenpolitik: Das britische Beispiel . . . . .	345-360
<i>Feist, Ursula</i> und <i>Klaus Liepelt</i> : Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 11. Mai 1980 . . . . .	237-249
<i>Franke, Peter</i> : Zu den Grenzen des Ablehnungsrechts der Rundfunkanstalten bei Wahlwerbesendungen politischer Parteien . . . . .	521-526
<i>Gibowski, Wolfgang G.</i> , <i>Manfred Berger</i> , <i>Dieter Roth</i> und <i>Wolfgang Schulte</i> : Vor der Bundestagswahl 1980 . . . . .	272-291
<i>Härth, Wolfgang</i> : Parlamentspräsidenten und Amtseid . . . . .	497-503
<i>Haungs, Peter</i> und <i>Eckhard Jesse</i> : Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 18. März 1979 . . . . .	153-166
<i>Hellstern, Gerd-Michael</i> und <i>Hellmut Wollmann</i> : Wirksamere Gesetzes-evaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen? . . . . .	547-567
<i>Hesse, Joachim Jens</i> und <i>Richard R. Klein</i> : Der Lohnsummensteuer-Konflikt: Anlaß zu einer Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinde? . . . . .	53- 72
<i>Jesse, Eckhard</i> und <i>Peter Haungs</i> : Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 18. März 1979 . . . . .	153-166
<i>Karl, Wolf-Dieter</i> : Unkontrollierte Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik? Zu Problemen der parlamentarischen Legitimation außenwirtschaftspolitischer Entscheidungen . . . . .	404-422
<i>Kimmel, Adolf</i> : Die saarländische Landtagswahl vom 27. April 1980 . . .	222-237

<i>Kipke, Rüdiger</i> : Der Einfluß bürokratischer Interessen in der Gesetzgebung am Beispiel der Reform des Staatshaftungsrechts. Ein Fallstudie .	568-572
<i>Klein, Richard R. und Joachim Jens Hesse</i> : Der Lohnsummensteuer-Konflikt: Anlaß zu einer Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinde . . . . .	53- 72
<i>Krause, Joachim</i> : Außenpolitische Opposition im und über den Bundesrat. Eine Fallstudie am Beispiel der Auseinandersetzungen um die Ratifizierung der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975 . . . .	423-440
<i>Kretschmer, Gerald</i> : Zur Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Rechtsanwaltsberuf . . . . .	527-529
<i>Leinert, Lutz</i> : Die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union. Parlamentarische Legimitationsprobleme transnationaler Militärpolitik . . . . .	386-396
<i>Liepelt, Klaus und Ursula Feist</i> : Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 11. Mai 1980 . . . . .	237-249
<i>Linck, Joachim</i> : Zur Mitgliedschaft von Personen ohne Abgeordnetenmandat in Parlamentsfraktionen . . . . .	511-517
<i>Lübbe-Wolf, Gertrude</i> : Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Zur Diskussion über die Reichweite des § 34 StGB und über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung des Ausnahmezustandes . . . . .	110-125
<i>Mann, Günter</i> : Grenzen für den politischen Sprechstreit? . . . . .	5- 17
<i>Mann, Hans-Joachim, Hans-Peter Biege und Hans-Georg Webling</i> : Die baden-württembergische Landtagswahl vom 16. März 1980 . . . . .	211-222
<i>Mayer-Tasch, Peter Cornelius mit Wolf-Dieter Kohler</i> : Tendenzen und Folgen der Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt . . . . .	530-537
<i>Mintzel, Alf u.a.</i> : Kandidatenauslese für den Bundestag über die Landesliste. Eine Fallstudie über die Aufstellung der CSU-Landeslisten zu den Bundestagswahlen 1957 und 1961 . . . . .	18- 38
<i>Müller, Ferdinand F.</i> : Wahlverhalten der Jungwähler . . . . .	256-263
<i>Röper, Erich</i> : Zulässigkeit geheimer Abstimmungen im Parlament . . . .	503-511
<i>Roll, Hans-Achim und Annemarie Rüttger</i> : Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages . . . . .	484-496
<i>Roth, Dieter, Manfred Berger, Wolfgang G. Gibowski und Wolfgang Schulte</i> : Vor der Bundestagswahl 1980 . . . . .	272-291
<i>Roth, Reinhold</i> : Die Bremer Bürgerschaftswahl vom 7. Oktober 1979 . . .	196-210
<i>Rüttger, Annemarie und Hans-Achim Roll</i> : Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages . . . . .	484-496
<i>Schindler, Peter</i> : Rücktritte von Regierungsmitgliedern in Bund und Ländern seit 1970 . . . . .	481-484
<i>Schmid, Gerhard</i> : Verfassungsreform und Parlamentsreform. Zu den Vorschlägen der Expertenkommission für die Vorbereitung der Bundesverfassung und der Kommission für die Zukunft des Parlamentes in der Schweiz . . . . .	361-365
<i>Schmidtchen, Gerhard</i> : Repräsentiert der Nationalrat die gesellschaftlichen Probleme der Schweiz? Eine Analyse der Tages-Anzeiger-Umfrage zu den Nationalratswahlen 1979 . . . . .	366-386
<i>Schmollinger, Hans W.</i> : Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 18. März 1979 . . . . .	167-181

<i>Schüttemeyer, Suzanne S.</i> : Ergebnisse der Landtagswahlen 1946–1979 .	250-255
<i>Schulte, Wolfgang, Manfred Berger, Wolfgang G. Gibowski und Dieter Roth</i> : Vor der Bundestagswahl 1980 . . . . .	272-291
<i>Schultze, Rainer-Olaf</i> : Wahltagbefragung – Chance und Gefahr . . . . .	73- 92
<i>Schultze, Rainer-Olaf</i> : Nur Parteienverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge . . . . .	292-313
<i>Schumacher, Martin</i> : Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom 29. April 1979 . . . . .	181-196
<i>Thaysen, Uwe</i> : Parlamentarisches Mandat in Hochschulgremien . . . . .	543-546
<i>Versteyl, Ludger-Anselm</i> : Zur Unvereinbarkeit von Kirchenamt und Abgeordnetenmandat . . . . .	518-521
<i>Warnecke, Klaus</i> : Keine Indemnität eines Landtagsabgeordneten bei der Publizierung einer schriftlichen Anfrage . . . . .	540-542
<i>Webling, Hans-Georg, Hans-Peter Biege und Hans-Joachim Mann</i> : Die baden-württembergische Landtagswahl vom 16. März 1980 . . . . .	211-222
<i>Wewer, Göttrik</i> : Zur Problematik von Wahlkampfabkommen: Das Beispiel der Vereinbarungen vom 19. März 1980 . . . . .	264-271
<i>Windhoff-Héritier, Adrienne</i> : Der Funktionsverlust des Föderalismus in der Konkordanzdemokratie . . . . .	441-454
<i>Wollmann, Hellmut und Gerd-Michael Hellstern</i> : Wirksamere Gesetzes-evaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen? . . . . .	547-567



# Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister\*

Peter Badura

## 1. Ministerverantwortlichkeit: Grundelement des parlamentarischen Systems

Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und einzelner Regierungsmitglieder wird häufig einfach als „politische“ Verantwortlichkeit gekennzeichnet. Damit soll ein Hinweis auf Inhalt und Kriterien dieser besonderen Art von Verantwortlichkeit gegeben werden. Es handelt sich nicht um persönliche Verantwortung im moralischen Sinn, um das Entstehen für Anständigkeit, Integrität und Tugendhaftigkeit – das versteht sich von selbst. Es handelt sich auch nicht um eine nach Rechtsvorschriften bemeßbare Verantwortlichkeit, wie bei der zivilrechtlichen Haftung, bei Straftaten, bei Dienstpflichtverletzungen oder bei der Polizeipflicht. Von dem heute anachronistischen Fall der Ministeranklage abgesehen, den das GG nicht kennt, kann die Verantwortlichkeit der Regierung und der Regierungsmitglieder nicht vor einem Gericht eingefordert werden. Sie besteht als parlamentarische Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, das sie mit den ihm verfassungsrechtlich zustehenden Entscheidungs- und Kontrollrechten zur Geltung bringen kann. Das staatsrechtliche Grundverhältnis, in dem die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister ihre Erklärung und ihre Kriterien findet, ist das parlamentarische Regierungssystem.

Das parlamentarische Regierungssystem verwirklicht das Prinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament<sup>1</sup> und zielt darauf ab, daß die Staatsleitung in der Hand einer von der jeweiligen Mehrheit des Parlaments gestützten Regierung liegt<sup>2</sup>. Parlamentarische Regierung bedeutet Staatsleitung durch eine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragene und dem Parlament verantwortliche Regierung. Sie bedeutet nicht Regierung des Parlaments<sup>3</sup>. Auch in der parlamentarischen Demokratie bleibt doch das Spannungsverhältnis zwischen dem Parlament als dem Gesetzgebungs- und obersten Kontrollorgan und der Regierung als Spitze der Exekutive bestehen. „Die Regierung ist mehr als Exponent der Parlamentsmehrheit“<sup>4</sup>. Die Bundesregierung ist nicht bloß das ausführende Organ des Bundestages<sup>5</sup>. Das parlamentarische Regierungs-

\* Am 23. April 1980 veranstaltete die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen unter Leitung ihres Vorsitzenden, Dr. Carl Otto Lenz, ein Diskussionsforum zum Thema „Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister“. Das einleitende Referat wird hier wiedergegeben. Das Korreferat hielt Hans Schueler. Auszüge aus dem Korreferat und den Diskussionsbeiträgen sind im anschließenden Diskussionsteil dieses Heftes abgedruckt. Das vollständige Manuskript ist, solange der Vorrat reicht, zu erhalten bei: Peter Schindler, Bundeshaus, Zi 228 HT, 5300 Bonn.

1 BVerfGE 27, 44/56.

2 R. Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, in: HDStR I, 1930, S. 503. Siehe auch K. von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970; Th. Oppermann/H. Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, in: VVDStRL 33, 1975, S. 7, 69.

3 R. Thoma, a.a.O., S. 510.

4 BVerfGE 10, 4/17, 19.

5 H. von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Vorbem. Art. 62, Nr. 2 b.

system und das Gewaltenteilungsprinzip setzen notwendig eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung voraus. Die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung darf auch durch Gesetz nicht beseitigt oder wesentlich beeinträchtigt werden. In jedem Fall müssen der Regierung die Befugnisse erhalten bleiben, die erforderlich sind, damit sie selbständig und in eigener Verantwortung gegenüber Volk und Parlament ihre ‚Regierungs‘-Funktion erfüllen kann<sup>6</sup>.

Die danach gegebene Unterscheidung zwischen unmittelbarer Geschäftserledigung und Kontrolle der Geschäftserledigung durch einen anderen, auf der die im parlamentarischen Regierungssystem vorhandene institutionelle und funktionale Differenzierung der politischen Gewalt beruht, ist für die Arbeitsweise von Parlament und Regierung von großer Tragweite. Verantwortlichkeit der Regierung und der einzelnen Regierungsglieder ist somit das Gegenstück zu der selbständigen Handlungsvollmacht der Regierung, des Regierungschefs und der Minister<sup>7</sup>. „Es liegt in der Dialektik der Ministerverantwortlichkeit, daß diese den Minister nicht nur abhängiger, sondern zugleich unabhängiger macht.“<sup>8</sup>

Die Verfassungseinrichtung der Ministerverantwortlichkeit als ein Grundelement des parlamentarischen Regierungssystems ist Ausdruck der Stärke und Stellung des Parlaments und Ausdruck der Selbständigkeit der Regierung und der Regierungsglieder.

## 2. Geschichte der Ministerverantwortlichkeit

Die Ministerverantwortlichkeit als Rechtsinstitut der Verfassung entstammt der Epoche des Konstitutionalismus. Sie bildete das Kernstück der konstitutionellen Monarchie. Diese war vor allem deshalb ein Verfassungsstaat, weil das System der Ministerregierung an die Stelle des persönlichen Regiments des Königs trat<sup>9</sup>. Der Wille des Königs konnte nur dadurch Verbindlichkeit erlangen, daß er mit dem Willen eines dafür verantwortlichen Ministers übereinstimmte. Dies wurde durch die Gegenzeichnung bezeugt.

### Art. 44 Preuß. Verfassungs-Urkunde

Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

### Titel X (Von der Gewähr der Verfassung)

#### § 4 Bayer. Verfassungs-Urkunde von 1818

Die Königlichen Staats-Minister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich.<sup>10</sup>

6 BVerfGE 9, 268/280, 281.

7 G. Leibholz, Regierung und Parlament, in: *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, S. 160/161 f.; U. Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379; P. Badura, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: Festschrift für Karl Michaelis, 1972, S. 9.

8 U.M., Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister, in: AöR 76, 1950, S. 338/342.

9 E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 2. Aufl., 1970, S. 20.

10 Dazu das Gesetz vom 4. Juni 1848, betr. die Verantwortlichkeit der Minister (GBl. S. 69), das die Gegenzeichnung und die Ministeranklage regelte.

In der Ministerverantwortlichkeit, die den König in der Ausübung der Staatsgewalt beschränkte, wurde eine Einrichtung zur Garantie der Verfassung gesehen. Sie bezog sich auf die Einhaltung der Verfassung, der verfassungsmäßigen Rechte und der Gesetze durch die monarchische Exekutive. Dem entsprach die konstitutionelle Besonderheit der Ministeranklage, d.h. des Rechts der Volksvertretung, einen Minister wegen Mißachtung der Verfassung oder – weitergehend – Verletzung der Gesetze in einem Verfahren der Staatsgerichtsbarkeit anzuklagen und so die Amtsenthebung zu erreichen. Dies wurde als Ministerverantwortlichkeit im rechtlichen oder staatsrechtlichen Sinne verstanden<sup>11</sup>.

Durch die Ministerverantwortlichkeit wurde die Monarchie zu einer konstitutionellen Staatsform, wurde das Ministeramt zu einer staatsrechtlichen Institution. Der Minister erlangte dadurch eine selbständige, in der Verfassungsordnung begründete und der Garantie der verfassungsmäßigen Regierung dienende Stellung. Das Ministeramt trat – gleich der Volksvertretung – dem König bei der Ausübung der Staatsgewalt beschränkend zur Seite<sup>12</sup>. Die Ministeranklage als rechtliche Sanktion dieser Verantwortlichkeit wurde allerdings weder in Preußen<sup>13</sup>, noch später im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich eingeführt.

Daß die Ministerverantwortlichkeit notwendig die selbständige Stellung des verantwortlichen Ministers mit sich führt, zeigte sich schlagend darin, daß der Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes und dann der Reichskanzler dadurch zu einem selbständigen Bundesorgan neben dem Bundesrate wurde, daß in Art. 17 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, dann der Reichsverfassung aufgrund des Antrages *Bennigsen* festgelegt wurde, der Bundeskanzler übernehme mit der Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Präsidiums „die Verantwortlichkeit“<sup>14</sup>.

Die Ministerverantwortlichkeit des Konstitutionalismus bedeutete nicht parlamentarische Regierung. Sie schloß zwar in der Richtung eine parlamentarische Verantwortlichkeit ein, als die Volksvertretung den Minister zwingen konnte, ihr wegen seiner Geschäftsführung Rede und Antwort zu stehen. Die Möglichkeit, die Minister zu kontrollieren und Rechenschaft zu verlangen, war jedoch nicht mit dem Recht des Parlaments verbunden, über ihre Berufung und Abberufung zu entscheiden. Es existierte eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, nicht aber ein parlamentarisches Regierungssystem<sup>15</sup>. Pointiert gesagt, war die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit der Ersatz und die Alternative für das parlamentarische Regierungssystem. Daß konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit und parlamentarische Regierung als widersprüchlich verstanden wurden, zeigt ganz anschaulich eine Erwägung in einem der damaligen Lehrbücher des Staatsrechts<sup>16</sup>. Dort wird gesagt: Praktisch zeige sich, daß das Recht des Landtages zur Ministeranklage eine stumpfe Waffe sei gegenüber

11 L. von Rönne, Das Staats-Recht der Preußischen Monarchie, Erster Band, 1856, § 188; M. von Seydel/R. Piloty, Bayerisches Staatsrecht, Erster Band, 3. Aufl., 1913, S. 329 ff.

12 M. von Seydel/R. Piloty, a.a.O., S. 329f.; E. R. Huber, a.a.O., S. 21.

13 Mangels eines Ausführungsgesetzes zu Art. 61 Verfassungs-Urkunde.

14 E. R. Huber, a.a.O., S. 659.

15 P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Erster Band, 5. Aufl., 1911, S. 381; E. R. Huber, a.a.O., S. 381.

16 M. von Seydel/R. Piloty, a.a.O., S. 342.

einem Minister, der es verstehe, seine Politik in Einklang mit dem Programm der Mehrheitspartei zu bringen. Eine Partei, die sich bewußt sei, selbst an der Gesetzgebung mitzuwirken, werde nicht leicht geneigt sein, einen Minister anzuklagen, weil er ein Gesetz in dem der Partei genehmen Sinn verletzt habe. Sie werde im Gegenteil eher geneigt sein, sich gegen die Entlassung eines solchen Ministers aufzulehnen.

Dieser kurze Blick auf das konstitutionelle Staatsrecht hebt die völlige Veränderung scharf ans Licht, die mit dem Verfassungsumbruch zur parlamentarischen Demokratie eingetreten ist. Die Ministerverantwortlichkeit ist jetzt eine parlamentarische Verantwortlichkeit im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems und nach dem politischen Gesetz des Parteienstaates. Diese Veränderung trat durch die Weimarer Reichsverfassung ein, und zwar mit folgender Grundlinie:

- Der Reichskanzler und die Reichsminister bedurften zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen mußte zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzog (Art. 54 WeimRVVerf).
- Der Reichskanzler bestimmte die Richtlinien der Politik und trug dafür gegenüber dem Reichstage die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitete jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag (Art. 56).
- Der Reichstag war berechtigt, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben (Art. 59).

Das Grundgesetz hat dem parlamentarischen Regierungssystem und auch der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister eine in manchem abweichende Ausgestaltung gegeben. Die Landesverfassungen zeigen eine vergleichsweise große Vielfalt.

### *3. Die eingeschränkte Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz*

Für die Ausformung des parlamentarischen Regierungssystems im Grundgesetz ist die hervorgehobene Stellung des Bundeskanzlers charakteristisch. Die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag ist der entscheidende Vorgang bei der Regierungsbildung (Art. 63 GG). Ein Mißtrauensvotum kann sich nur gegen den Bundeskanzler richten (Art. 65 GG). Die Berufung und die Abberufung der Bundesminister ist der politischen Entscheidung des Bundeskanzlers überlassen (Art. 64 Abs. 1 GG). Ein Zustimmungs- oder Bestätigungsrecht des Bundestages besteht hier nicht. Von der Möglichkeit, daß der Bundeskanzler bei der Berufung oder Abberufung der Minister von seiner Fraktion, von Parteiflügeln, von einem Koalitionspartner oder von Verbänden politisch abhängig oder beeinflusst sein kann, nimmt die Verfassung nicht Kenntnis. Der Bundeskanzler soll sich nach dem Willen der Verfassung im Kabinett mit Männern seines Vertrauens umgeben können. Im Interesse der Arbeitsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung schließt das Grundgesetz ein Mißtrauensvotum gegen einzelne Minister aus<sup>17</sup>. Eine

17 H. von Mangoldt, a.a.O., Vorbem. Art. 62, Nr. 2a.

parlamentarische Verantwortlichkeit im vollen und umfassenden Sinn trifft die Bundesminister danach nicht.

In Art. 65 GG heißt es, der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung, und weiter, innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Die hier festgelegte Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers besteht gegenüber dem Bundestage. Sie ist eine parlamentarische Verantwortlichkeit, mit der der Bundeskanzler, jedenfalls für die Reichweite seiner Richtlinienkompetenz, für die Geschäftsführung der Regierung und der einzelnen Ressorts verantwortlich ist.

Wie es sich mit der in Art. 65 Satz 2 GG genannten „eigenen Verantwortung“ der Bundesminister für ihre Geschäftsbereiche verhält, ist weniger eindeutig. Im Schriftlichen Bericht des Parlamentarischen Rates zum Entwurf des Grundgesetzes ist dazu gesagt, die eigene Verantwortung des einzelnen Bundesministers beziehe sich nicht auf die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, sondern gegenüber dem Bundeskanzler<sup>18</sup>. Diese Formulierung, der einige Autoren gefolgt sind<sup>19</sup>, ist allerdings mißverständlich. Der Bundestag darf die Geschäftsführung der Bundesminister und auch ihr Verhalten als Kabinettsmitglied zum Gegenstand seiner Beratung und Beurteilung machen. Er darf auch Mißbilligungs- oder Tadelsvoten gegen einzelne Bundesminister beschließen<sup>20</sup>. Er kann seine Kontrollrechte gegenüber einzelnen Bundesministern ausüben, so das Zitierungs- und Interpellationsrecht (Art. 43 GG), das Untersuchungsrecht (Art. 44 GG), die Haushaltskontrolle (Art. 114 GG). Er kann auch gesetzlich weitere Kontrollrechte einführen, so Berichtspflichten oder Befugnisse der Planungskontrolle, soweit das überhaupt mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung und des parlamentarischen Regierungssystems vereinbar ist. Das Kanzlerprinzip ist im Grundgesetz nicht zu der Konsequenz geführt, daß die Regierung dem Bundestage nur durch den Bundeskanzler gegenübertritt und daß das parlamentarische Regierungssystem allein im Bundeskanzler konzentriert ist.

Welches Gewicht dieser Frage zugemessen werden kann, illustriert ein Vorgang aus der Entstehungsgeschichte des Bundesministergesetzes. Die im Jahre 1952 eingebrachte Regierungsvorlage für dieses Gesetz nimmt in der Begründung auf das Reichsministergesetz von 1930 Bezug, das die Minister aus der Sphäre des Beamtenrechts herausgehoben und ihre Rechtsverhältnisse unter Berücksichtigung ihrer staatsrechtlichen Stellung als vom Vertrauen des Parlaments abhängiger politischer Faktoren geregelt habe<sup>21</sup>.

In § 7 des Entwurfs war die Regelung vorgesehen:

„Ein Dienststrafverfahren gegen Mitglieder der Bundesregierung findet nicht statt. Ihre Verantwortung bestimmt sich nach Artikel 65 des Grundgesetzes.“

18 Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, S. 30.

19 Siehe etwa H. von Mangoldt, a.a.O., Art. 65, Nr. 4.

20 U.M., a.a.O.

21 Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucks. Nr. 3551, S. 6.

Die Änderungsvorschläge des Bundesrates forderten die Streichung des § 7 Satz 2, mit folgender Begründung:

„Die Bestimmung entspricht dem § 10 des Reichsministergesetzes vom 27. März 1930. Diese Bestimmung verwies auf die Art. 56 und 59 der Weimarer Reichsverfassung, die die Verantwortlichkeit der Reichsminister vor dem Reichstag und die Ministeranklage regelten. Das Grundgesetz kennt weder eine eigene Verantwortlichkeit der Bundesminister gegenüber dem Bundestag noch die Ministeranklage. Der Hinweis auf Art. 65 GG besagt daher wenig und sollte besser gestrichen werden.“

Die Bundesregierung stimmte dieser Empfehlung zu, und der Bundestag beschloß das Gesetz ohne jenen Satz 2 des § 7<sup>22</sup>.

#### *4. Ministerverantwortlichkeit in den Landesverfassungen*

Das parlamentarische Regierungssystem gehört zu den Grundsätzen des demokratischen Verfassungsstaates (Art. 28 Abs. 1 GG), die für die Landesverfassungen bindend sind. Die Länder müssen jedoch dabei nicht in allen Einzelheiten der Regelung folgen, die dieses System im Grundgesetz gefunden hat<sup>23</sup>.

Die Ausgestaltung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister in den Landesverfassungen zeigt dementsprechend nicht unerhebliche Abweichungen. Hier sind nur einige Hauptpunkte zu nennen:

Überwiegend entscheidet der Regierungschef nicht allein über die Auswahl der Minister, sei es daß ohnehin das Kollegialprinzip gilt und die Volksvertretung die Regierung wählt, wie in den Stadtstaaten (Art. 41 Berl.Verf., Art. 107 BremVerf., Art. 34 HambVerf), sei es daß der Ministerpräsident bei der Berufung der Minister der Zustimmung oder Bestätigung des Landtages bedarf (Art. 46 BadWürttVerf., Art. 45 BayVerf., Art. 20 VorlNdsVerf., Art. 98 RhPfVerf., Art. 89 SaarlVerf).

Soweit die Volksvertretung durch ein Wahl- oder Mitwirkungsrecht an der Berufung der Minister beteiligt ist, korrespondiert dem folgerichtig die Möglichkeit, ein Mißtrauensvotum auch gegen einen einzelnen Minister zu beschließen (Art. 56 BadWürttVerf., Art. 42 BerlVerf., Art. 110 BremVerf., Art. 35 HambVerf., Art. 99 RhPfVerf., Art. 90 SaarlVerf.; anders nach Art. 23 VorlNdsVerf). Eine Besonderheit besteht in Bayern: Die Staatsminister führen gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik ihre Geschäftsbereiche selbständig „und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag“ (Art. 51 Abs. 1 BayVerf). Andererseits kennt die BayVerf ein Mißtrauensvotum nicht. Sie ordnet nur an, daß der Ministerpräsident zurücktreten muß, „wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (Art. 44 Abs. 3 BayVerf).

Einige Landesverfassungen haben an der Einrichtung der Ministeranklage festgehalten (Art. 57 BadWürttVerf., Art. 59, 61 BayVerf., Art. 31 VorlNdsVerf., Art. 63 NRWVerf., Art. 131 RhPfVerf).

Erwähnenswert ist schließlich, daß eine Gruppe von Landesverfassungen ausdrücklich festlegt, daß die Volksvertretung die Ausübung der vollziehenden Gewalt überwacht (Art. 27 Abs. 2 BadWürttVerf., Art. 3 Abs. 2 VorlNdsVerf., Art. 67 Abs. 2 SaarlVerf). Dieses parlamentarische Kontrollrecht besteht auch ohne eine ausdrückliche Festlegung. Praktiziert vor allem durch die Landtags-

22 A.a.O., S. 11, 13.

23 BVerfGE 27, 44/56.

ausschüsse, bildet es überhaupt eine charakteristische Erscheinung des Landesparlamentarismus, bedingt durch den geschrumpften Bereich der Landesgesetzgebung<sup>24</sup>. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesminister hat sich hier stillschweigend in eine bis in die Einzelheiten der Verwaltungsführung hineinreichende parlamentarische Mitregierung verwandelt. Das Grundmuster des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung wird dadurch in einer institutionell erheblichen Weise verlassen.

### 5. Maßstäbe der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit

Vor dem Hintergrund der staatsrechtlichen Konfiguration der Ministerverantwortlichkeit drängt sich erneut die Frage nach den Maßstäben der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister auf. Ihre Erörterung setzt allerdings voraus, daß die Beschreibung der Verfassungsrechtslage in zwei Richtungen ergänzt wird.

Die parlamentarische Demokratie ist – um einen komplexen Sachverhalt mit dem dafür gebräuchlichen und durchaus treffenden Schlagwort zu bezeichnen – notwendig ein „Parteienstaat“. Jedenfalls wo es um Gewinn und Verlust von Macht geht – und politische Verantwortlichkeit ist „regelmäßig auch eine Auseinandersetzung um Macht im Staat“<sup>25</sup> – darf die parteienstaatliche Prägung des demokratischen Parlamentarismus nicht außer acht gelassen werden. Das bedeutet nicht etwa die Rechtfertigung einer vollständigen Verschmelzung von Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament. Es bedeutet aber, daß die Realisierung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister deutlich von den macht- und organisationspolitischen Interessen der Regierungsmehrheit überlagert wird.

Wird weiter die Staatspraxis bei der Betrachtung der Rechtslage herangezogen, zeigt sich, daß dem äußeren Ablauf nach die parlamentarische Verantwortlichkeit sich im Wege des Rücktritts von Ministern verwirklicht, nicht durch Ausübung der parlamentarischen Entscheidungsrechte. Das hat auch zur Folge, daß es letztlich nicht zu einer klaren Abmessung der Grenze dessen kommt, was eigentlich Gegenstand und Umfang der parlamentarischen Verantwortlichkeit von Rechts wegen ausmacht. Der Anlaß und der Grund eines Ministerrücktritts brauchen sich nicht zu decken.

Bedeutung und Kriterien der Ministerverantwortlichkeit lassen sich also nicht ohne weiteres von den Verfassungsbestimmungen ablesen. Die Verfassung gibt jeweils nur einige institutionelle Grundregeln. Sie fordert selbstverständlich eine Amtsführung, die Verfassung und Gesetz beachtet. Aber sie gibt keine inhaltlichen Maßstäbe dafür, was als gute, gerechte oder akzeptable Amtsausübung zu gelten hat oder welche Standards des Charakters, der Sachkunde und der Erfahrung an einen Minister zu stellen sind. In allen diesen Punkten ist die Ministerverantwortlichkeit keine Rechtsfrage. Es kann nicht vor Gericht darüber gestritten werden, ob ein Minister mit hinreichendem Grund sein Amt verloren hat oder ob hinreichende Gründe dafür bestünden, daß er sein Amt zu verlieren hätte. In der parteienstaatlichen Demokratie ist es Sache der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit und darüber hinaus der Mehr-

24 U. Scheuner, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik (1974), in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 361/377.

25 K. Eichenberger, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Festschrift für Hans Huber, 1961, S. 109/124.

heitsparteien, sich in Bezug auf die Ministerverantwortlichkeit an objektive und am Gesamtinteresse orientierte Maßstäbe der Qualität und Vernünftigkeit zu binden und das Parteiinteresse nur innerhalb der so gezogenen Grenzen wirksam werden zu lassen. Die verfassungsrechtlichen Institutionen stellen dafür eine Richtschnur in drei Hinsichten auf.

a) Die Verantwortlichkeit der Minister ist eine Einrichtung des Parlamentarismus. Sie beruht auf dem repräsentativen Prinzip, das Legitimität und Verfügungsbefugnis des Parlaments begründet. Sie kann deshalb nur gegenüber dem Parlament bestehen und am Gesamtinteresse ausgerichtet sein, wobei durchaus einzurechnen ist, daß die Parteien in bestimmten Grenzen definieren, worin das Gesamtinteresse zu sehen ist. Die Ministerverantwortlichkeit darf aber nicht in eine Verantwortlichkeit gegenüber einer Partei, einem Parteiflügel oder einem Verband verfälscht werden<sup>26</sup>. Wenn Verbände einen Anspruch auf einen „Vertrauensmann im Ministerium“ erheben<sup>27</sup>, wird der Grundgedanke des parlamentarischen Systems mißachtet. Der Standpunkt, den *Adenauer* in einem Streitfall vertrat, ist nur zu unterstreichen: Die Mitglieder der Bundesregierung sind nicht von dem Vertrauen der Fraktionen abhängig, die sie bei der Regierungsbildung vorgeschlagen hatten. Der Bundeskanzler hat die Differenzen zwischen einem Minister und seiner Fraktion in eigener Verantwortung gegenüber dem gesamten Bundestag über das Verbleiben eines Ministers in der Bundesregierung zu entscheiden<sup>28</sup>.

In diesem Lichte mündet das Problem der Ministerverantwortlichkeit in die allgemeinen Fragen der Leistungsfähigkeit des Parlamentarismus ein, vor allem der Fähigkeit des Parlaments als Repräsentativkörperschaft, sich gegenüber parteienstaatlichen Übergriffen, gegenüber der „Verbandsdurchlässigkeit“ der großen Volksparteien<sup>29</sup>, gegenüber der Bürokratie und gegenüber fundamentaldemokratischen Ansprüchen zu behaupten.

b) In der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister sind zwei Anforderungen verbunden, die theoretisch klar zu unterscheiden sind:

- die Verantwortlichkeit im Sinne der Rechenschaftspflichtigkeit für die Rechtmäßigkeit und politische Zweckmäßigkeit der Amtsführung,
- die Verantwortlichkeit im Sinne der politischen Abhängigkeit der Regierung von der jeweiligen Parlamentsmehrheit.

c) Die Verantwortlichkeit im Sinne der Pflicht, für die Geschäftsführung des übernommenen Geschäftsbereiches Rechenschaft zu geben, ist auf das Ressort beschränkt. Sie bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit, die Zweckmäßigkeit und den Erfolg der

26 K. Eichenberger, a.a.O., S. 123; U. Scheuner, a.a.O., S. 380 f.

27 K. von Beyme, Ministerverantwortlichkeit und Regierungstabilität, in: W. Steffani (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, 1971, S. 124/127.

28 Nach dem Bericht von Beymes, a.a.O., S. 131, der dem allerdings nicht ohne weiteres zustimmen möchte.

29 K. von Beyme, a.a.O., S. 126.



Aufgabenerfüllung in diesem Ressort, zu dessen Leitung der Minister unter parlamentarischer Verantwortung berufen worden ist. Hierfür hat der Minister einzustehen, ohne Rücksicht darauf, ob ihm ein persönliches Verschulden für Fehler oder Erfolglosigkeit nachgewiesen werden kann<sup>30</sup>. Die Pflichtmäßigkeit der Amtsführung schließt die Verantwortlichkeit nicht aus<sup>31</sup>. Das Maß der persönlichen Zurechenbarkeit von Fehlern oder Mißerfolgen mag dafür ins Gewicht fallen, ob und wann das Hinwirken auf einen Rücktritt des Ministers in Betracht gezogen wird. Es ist aber kein Kriterium dafür, ob eine Verantwortlichkeit überhaupt besteht. Denn als Vertrauensmann der Regierungsmehrheit soll der Minister eine bestimmte politische Aufgabe erfüllen, und daran muß er sich messen lassen.

Für die auf die Amtsführung bezogene Verantwortlichkeit der Minister sind in der neueren Zeit zwei Gesichtspunkte hervorgehoben worden.

– Unter einem funktionalen Blickwinkel ist die Frage aufgeworfen worden, ob das Parlament und die Parlamentarier zu einer sachgerechten Kontrolle der heutigen hochkomplexen Vollzugstätigkeit und Regierungsaufgaben überhaupt in der Lage seien. Recht griffig ist gesagt worden, die parlamentarische Kontrolle sei ein Teilproblem der „demokratischen Bewältigung des Verwaltungsstaates“<sup>32</sup>. Für diesen Einwand werden sich sicher Beispiele aufführen lassen, doch sollte ihm nicht eine prinzipielle Farbe gegeben werden. Das Parlament und die Fraktionen können den für ihre Kontrollaufgaben notwendigen Sachverstand in arbeitsteiliger Organisation aufbringen. Entscheidend ist nur, daß die Kontrolle des Verwaltungsstaates auf die wesentlichen Punkte gerichtet wird, sich nicht in Einzelheiten der Verwaltungsführung verliert und – auf der anderen Seite – fachliche Fragen nicht durch großkalibrige Globalkonzepte überrollt.

– Unter einem politischen Blickwinkel muß zutage treten, daß die Realisierung dieser Ministerverantwortlichkeit praktisch in der Hand des Regierungschefs und der Regierungspartei oder Regierungskoalition liegt. Die Regierungsmehrheit wird naturgemäß bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle und bei der Beurteilung ihrer Regierung von anderen Maximen ausgehen als die Opposition. Daraus könnte die Konsequenz gezogen werden, die dem Parlament zustehenden Kontrollrechte in erster Linie vom Standpunkt der Opposition zu sehen und demgemäß, wo es nötig und möglich ist, als Minderheitenrechte auszugestalten, wie etwa im Falle des Untersuchungsrechts<sup>33</sup>. Das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation und das damit verbundene Mehrheitsprinzip lassen derartige Überlegungen oder Bestrebungen allerdings bald auf eine verfassungsrechtliche Grenze stoßen.

30 *F. Frb. Marschall von Bieberstein*, Die Verantwortlichkeit der Reichminister, HDStR 1. Bd., 1930, S. 520/523; *K. Kröger*, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 19f., 22f.

31 *Anders Marschall von Bieberstein*, a.a.O., S. 534, der die Ministerverantwortlichkeit überhaupt restriktiver nach dem Maß einer normatивierbaren Amtsverantwortung sieht.

32 *R. Bäuml*, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Schweizer. Juristenverein 100, 1966, S. 165/175; *G. Schmid*, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, 1971, S. 236ff.

33 *U. Scheuner*, a.a.O., S. 372. Siehe auch *G. Leibholz*, Die Kontrollfunktion des Parlaments (1965), in: *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, S. 295/298. Siehe weiter *H.-P. Schneider*, Entscheidungsdefizite der Parlamente, in: AöR 105, 1980, S. 4.

d) Dies leitet über zu der umfassenderen Dimension der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister, nämlich der Verantwortlichkeit im Sinne der politischen Abhängigkeit der Regierung von der jeweiligen Parlamentsmehrheit. Das klassische Instrument dieser Ministerverantwortlichkeit ist das Mißtrauensvotum, d.h. der Entzug des Vertrauens. In dieser Hinsicht geht es allein um die jeweilige Parlamentsmehrheit und um das, was diese Mehrheit für opportun hält. Denn in diesem Sinne ist parlamentarische Verantwortlichkeit nur eine Ausdrucksform der Grundlinie des parlamentarischen Regierungssystems, das auf die politische Übereinstimmung der Staatsleitung und der Parlamentsmehrheit abzielt<sup>34</sup>. „Die politische Kontrolle der Ministerverantwortlichkeit drückt . . . die Entwicklung der Politik und ihrer Maßstäbe aus“<sup>35</sup>. Nach dem Grundgesetz gibt es diese dem Mehrheitsprinzip folgende Verantwortlichkeit einzelner Bundesminister nicht. Endet das Amt des Bundeskanzlers durch Rücktritt, erfolgreiches Mißtrauensvotum oder in anderer Weise, erledigt sich damit auch das Amt der Bundesminister (Art. 69 Abs. 2 GG). Anders ist die Lage nach der überwiegenden Zahl der Landesverfassungen. Wenn dennoch derartige parlamentarische Ministerstürze nicht vorkommen, so erklärt sich das aus der doch großen Festigkeit der Parteienstrukturen und der Parteidisziplin. Dennoch bleibt die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister auch in den Ländern eine Grundregel des parlamentarischen Regierungssystems. Daß sie streng und sachlich wahrgenommen wird, fällt in die Verantwortung der Parteien, die Kraft und Leistungsfähigkeit des Parlamentarismus bestimmen.

34 R. Thoma, a.a.O., S. 503; H. Schambeck, Die Ministerverantwortlichkeit, 1971, S. 45ff.

35 H. Schambeck, a.a.O., S. 49.